

第三次環境基本計画の進捗状況・今後の政策に向けた提言について

平成 2 1 年 1 2 月

中央環境審議会

第三次環境基本計画の進捗状況・今後の政策に向けた提言について（案）

【目 次】

I	はじめに	1
II	全般的評価	3
1.	最近の環境政策の動向	3
2.	環境の各分野の概況	5
III	重点点検分野の点検	13
1.	都市における良好な大気環境の確保に関する取組	13
	【新規設定事項】	
	重点調査事項①：固定発生源からの大気汚染物質の削減に向けた取組	14
	【第1回点検後フォローアップ事項】	
	重点調査事項②：環境的に持続可能な交通システム実現のための取組	20
	重点調査事項③：ヒートアイランド対策のための取組	23
2.	環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組	27
	【新規設定事項】	
	重点調査事項①：ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組	28
	【第1回点検後フォローアップ事項】	
	重点調査事項②：閉鎖性水域における環境改善のための取組	33
	重点調査事項③：流域における水循環改善のための取組	38
3.	市場において環境の価値が積極的に評価される仕組みづくり	43
	【新規設定事項】	
	重点調査事項①：適切な環境表示の推進	44
	【第1回点検後フォローアップ事項】	
	重点調査事項②：地方公共団体のグリーン購入実施状況	51
	重点調査事項③：SRI等の環境投資の拡大	55
4.	長期的な視野を持った科学技術、環境情報、政策手法等の基盤の整備	58
	【新規設定事項】	
	重点調査事項①：環境分野の研究・技術開発の戦略的重点化	59
	【第1回点検後フォローアップ事項】	
	重点調査事項②：環境に関する情報の整備及び提供についての取組状況	66
	重点調査事項③：戦略的環境アセスメントの取組状況	72
5.	国際的枠組みやルール形成等の国際的取組の推進	75
	【新規設定事項】	
	重点調査事項①：東アジアにおける地球環境及び地域環境の改善に係るネットワーク構築の進捗状況	76
	【第1回点検後フォローアップ事項】	
	重点調査事項②：国際的な経済連携・地域統合と環境の融合	88
	重点調査事項③：NGO/NPO等が東アジア地域等の環境管理能力の向上に果たしている役割	92

IV	その他	98
1.	各府省における環境配慮の方針に係る取組状況	98
2.	国民及び地方公共団体に対するアンケート調査結果の概要	99
3.	予防的な取組方法の考え方に基づく施策のフォローアップの結果について	110
V	おわりに	125
	注釈	126
	別紙	136

2. 環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組

水質環境基準のうち、人の健康の保護に係る項目については、ほぼ全国的に環境基準が達成されていますが、生活環境の保全に係る項目については、湖沼及び閉鎖性海域に係る環境基準の達成率が低く、貧酸素水塊等が発生し、水利用や水生生物等の生育・生息に障害を生じている水域もあります。

水が、土壌で保水・浄化されつつ、地表水及び地下水として相互にやり取りしながら流れていくことにかんがみれば、水環境の悪化の背景には、汚濁負荷の増加等と並んで水循環の変化が深くかかわっています。

このため、水循環の全体を通じて、人間社会の営みと環境の保全に果たす水の機能が、適切なバランスの下に共に確保され、水循環の恩恵を享受し、継承できるよう、洪水や渇水等異常時における問題にも留意しつつ、流域全体を捉えて、いわば「流れの視点」から環境保全上健全な水循環の構築に向けた取組を推進することが重要な課題です。

第三次環境基本計画においては、流域ごとの特性に応じ、環境保全上健全な水循環の構築の観点から、水循環に関する課題や目指すべき将来像が設定されるとともに、各主体の協働により、人と身近な水とのふれあいを通じた豊かな地域づくりが行われることを目標としています。

○人の健康の保護に関する環境基準はほぼ達成されています。

○生活環境項目に関する環境基準については、湖沼及び閉鎖性海域※（COD及び全窒素・全燐）について達成率が低くなっています。

※ 閉鎖性海域に係るデータについては、p9参照。

(参考)「環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組」分野に関する指標(抄)

取組推進に向けた 指標等の名称	指標等の値(年度)				環境基本 計画上の 目標等	
	H16	H17	H18	H19		
公共用水域及び地下水 について水質汚濁に係 る環境基準の維持・達成 状況	【健康項目達成率】 (%)	99.3	99.1	99.3	99.1	—
	【BOD・COD達成率】 (%)	85.2	83.4	86.3	85.8	—
	【BOD達成率(河川)】 (%)	89.8	87.2	91.2	90.0	—
	【COD達成率(湖沼)】 (%)	50.9	53.4	55.6	50.3	—
	【COD達成率(海域)】 (%)	75.5	76.0	74.5	78.7	—
	【全窒素・全燐達成率】 (湖沼)(%)	43.9	46.6	45.9	46.4	—
	【全窒素・全燐達成率】 (海域)(%)	78.3	82.2	80.3	82.2	—
	【地下水環境基準達成率】 (概況調査)(%)	92.2	93.7	93.2	93.0	—

【新規設定事項】

重点調査事項①：ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組

ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するため、水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号。以下「水濁法」という。）及び湖沼水質保全特別措置法（昭和59年法律第61号。以下「湖沼法」という。）に基づく対策、各種土地利用における対応、面的取組等の状況について、調査を実施しました。

①環境基本計画における施策の基本的方向

- 環境保全上健全な水循環がもたらす恩恵と治水・利水に支えられた人間社会の営みが共に確保されるよう、流域全体を総合的に捉え、効率的かつ持続的な水利用等を今後とも推進していく必要があります。

②主な取組状況等

- 公共用水域の水質汚濁は、
 - ① 外部負荷に伴うもの … 生活排水、工場・事業場排水、畜産排水、降雨に伴う市街地排水、農地排水、森林からの流出等
 - ② 内部負荷に伴うもの … 底質汚泥からの溶出等
 - ③ 直接負荷に伴うもの … 域内での魚類養殖等等に分類されます。そして、①の外部負荷に伴う水質汚濁の発生源については、
 - 1) 「点源」として特定できる汚濁水の発生源（ポイントソース（特定汚染源））
 - 2) 点源としては特定できない、「面源」である汚濁水の発生源（ノンポイントソース（非特定汚染源））に分類されます（注Ⅲ－2－1）。

ここで扱う 2)のノンポイントソース（非特定汚染源）からの水質汚濁は、カドミウム、シアン等の有害物質による水質汚濁ではなく、主として、窒素、リン等による有機汚濁が中心であり、その対策は、重点調査事項②「閉鎖性水域における環境改善のための取組」の1つとしても位置付けられます。

このため、ここでは「ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組」について扱い、重点調査項目②「閉鎖性水域における環境改善のための取組」では、ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組以外の閉鎖性水域における環境改善のための取組を扱うこととします。

- ノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組については、「湖沼」に係る取組と「閉鎖性海域」に係る取組とに分けて整理することができます。

水質汚濁対策に係る法制度は、水濁法を基本として構築されており、例えば、公共用水域への排水について、排水する者が遵守すべき排出水の汚染状態についての基準が、同法に基づき環境省令で定められています。特に「湖沼」については、水濁法の特別法として湖沼法が定められており、同法第3条の規定に基づき、特に水質の保全に関する施策を総合的に講ずることが必要と認められる湖沼として環境大臣により指定された霞ヶ浦、琵琶湖等の11の「指定湖沼」について、同法の規定が適用されています。

ノンポイントソースによる水質汚濁への対応に係る制度としては、この湖沼法に「流出水対策の推進」に係る制度が設けられています。この制度は、指定湖沼の水質保全を図るために流出水対策を進める必要がある地区を、都道府県知事が流出水対策地区として指定し、流出水対策の実施の推進に係る方針、具体的方策等を定めた流出水対策推進計画を策定するものとする制度です。この制度は、平成17年（2005年）の湖沼法改正により創設された制度であり、これまで、11の指定湖沼のうち8について流出水対策地区が指定され、流出水対策推進計画が策定されています。

湖沼名 (指定年)	流出水対策推進計画の概要		
	流出水対策地区名	流出水対策の実施の推進(に関する)方針	具体的方策
霞ヶ浦 (昭和60年)	山王川流域	CODでみると面源負荷の5割以上を占めている市街地からの流出水対策に重点的に取り組む	道路の清掃、市道の維持管理、県道の維持管理
	鉾田川流域	家畜排せつ物の適正処理や農地における適正施肥の促進、道路の清掃などさまざまな汚濁発生要因に応じた効果的な対策を行う	家畜排せつ物の適正処理の促進、道路の清掃、県道の維持管理
印旛沼 (昭和60年)	鹿島川流域	他の河川流域より、さらに流出水汚濁負荷量の削減を図る	環境への負荷を軽減する農業、遊休農地の活用、各戸貯留・浸透施設の設置、側溝等の清掃
手賀沼 (昭和60年)	大津川流域	他の河川流域より、さらに流出水汚濁負荷量の削減を図る	環境への負荷を軽減する農業、遊休農地の活用、雨水浸透施設の設置・促進、路面清掃車による清掃
琵琶湖 (昭和60年)	赤野井湾流域	赤野井湾流域に暮らすすべての人々が、ホテルが舞い、シジミが棲めるような水環境に改善し、誇りある地域にする	「環境こだわり農業」等による農業排水の負荷削減、県道・市道の透水性舗装の整備等による市街地排水対策、内湖を活用した浄化施設、環境配慮型の堤脚水路の整備
児島湖 (昭和60年)	岡山市灘崎町北七区	鹿島湖周辺干拓地の代表的な農業地帯である岡山市灘崎町北七区を流出水対策地区に指定し、各種対策を重点的に実施する	土壌診断による適正な堆肥量の指導、湖沼流域水環境保全手法確立調査、農業用水路の直接浄化対策、アタフトによる道路・水路の環境美化活動、道路・側溝等の清掃
諏訪湖 (昭和61年)	上川・宮川流域	全体の流出水負荷の7割から8割を占める上川・宮川流域を地区指定し、対策を重点的に実施する	道路・側溝清掃、公共駐車場・歩道等の透水性舗装や雨水浸透ますの設置、化学肥料減肥体系栽培の普及等の農地対策、保健休養地等からの土砂流出防止、アタフトプログラムによる河川浄化
釜房ダム貯水池 (昭和62年)	前川上流域	流域全体に占める負荷の割合が大きい前川上流域(立野川合流点より上流)を指定し、対策を重点的に実施する	側条施肥機導入補助、環境と調和した農業への転換、環境こだわり農業の実施、地区清掃活動、家畜排せつ物の適正管理、たい肥の発酵条件の管理等の徹底
八郎湖 (平成19年)	大潟村全域	流域の水田全体に占める汚濁負荷の割合が高い大潟村を地区に指定し、面源負荷を効果的に低減する	農地からの濁水の流出防止、施肥の効率化、減農薬・減化学肥料栽培の推進、エコファーマーの認定、自然浄化施設の整備・維持管理、住民主体の水質保全活動の推進

- 「閉鎖性海域」に係る法制度としては、水濁法に、閉鎖性海域を対象とした水質総量削減制度が設けられています。これは、既述の排水する者が遵守すべき排出水の汚染状態についての基準（いわゆる「濃度規制」）のみでは環境基本法に基づく水質環境基準の確保が困難と認められる水域（指定水域）及び指定水域の水質の汚濁に係りのある地域（指定地域）を環境大臣が指定し、当該水域に流入する水の汚濁負荷量の総量による規制を行う制度であり、環境大臣が定める総量削減基本方針及び同方針に基づき都道府県知事が指定地域ごとに定める総量削減計画に基づき、都道府県知事が、指定地域内の事業場等からの排出水の汚濁負荷量について、総量規制基準を定めることとされています。現在、指定水域として東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の3水域が指定され、20都府県の集水域が、これら3指定水域に係る指定地域となっています。

昭和54年（1979年）の制度創設以来、6次にわたり総量削減基本方針が策定（改訂）されてきており、平成18年（2006年）に策定された現行の第6次総量削減基本方針については、本年度（平成21年度（2009年度））が目標年度とされています。そして、次期水質総量削減方針の策定に際しては、生活排水対策のほか、ノンポイントソースによる負荷の削減といった諸施策を最適に実施し、汚染源別の削減目標量に反映することを目指し、本年度（平成21年度（2009年度））、「次期水質総量削減における汚濁負荷対策の最適化と新たな水環境指標の調査体制構築に向けた検討調査」が開始されています。今後、次期水質総量削減の実施により、より効果的な閉鎖性海域の環境改善が進むことが期待されます。（なお、湖沼についても湖沼法に総量削減に係る制度が設けられていますが、現行では適用実績はありません。）

- その他のノンポイントソースによる水質汚濁に対応するための取組については、農地排水に関する取組として、第1回点検の際にも「閉鎖性水域における環境改善のための取組」において取り上げた環境保全型農業の推進が挙げられます。具体的には、①「環境と調和の取れた農業生産活動規範（農業環境規範）」の普及促進、②エコファーマーの認定・支援、③化学肥料・化学合成農薬の使用を大幅に低減する先進的な取組への支援（農地・水・環境保全向上対策（営農活動支援））、④有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号。以下「有機農業推進法」という。）等に基づく有機農業の推進に向けた取組等が、引き続き着実に進められています。また、農地等から閉鎖性水域へ流入する汚濁負荷量の削減を推進するための浄化水路、曝気施設等の浄化施設整備等（水質保全対策事業（一般型））も引き続き進められており、特に、湖沼法に基づく指定湖沼の流出水対策地区について一層推進することとされています。この他、降雨に伴う市街地排水に関する取組としては、雨水貯留浸透施設等の整備を促すための補助制度や税制上の特例措置が設けられています。

＜ 参 考 ＞ 各施策について定量的に把握できる実績の例

- 農業環境規範 … 農業環境規範の普及・定着状況については定量的には把握できないが、同規範に定める点検シートの提出を事業参加の要件とする等の関連づけを行っている農林水産省の事業数は、平成19年度（2007年度）は26、平成20年度（2008年度）は51、平成21年度（2009年度）は54となっている。
- エコファーマー … エコファーマーの認定件数は、平成18年度（2006年度）末は127,271件、平成19年度（2007年度）末は167,995件、平成20年度（2008年度）末は185,807件となっている。
- 農地・水・環境保全向上対策のうちの営農活動支援 … 本対策は平成19年度（2007年度）に創設され、平成20年度（2008年度）は、全国で2,577（前年度比27%増）の活動組織が、65,529ha（前年度比54%増）の農地を対象として、化学肥料・化学合成農薬の使用を大幅に低減する等の先進的な営農活動に取り組んでいる。
- 有機農業推進法等に基づく有機農業推進に向けた取組 … 平成18年（2006年）12月の有機農業推進法の公布・施行後、平成21年（2009年）5月までに同法の規定に基づき有機農業推進計画を策定した都道府県数は30、同月までに同法に基づき定められた基本方針に則り有機農業推進体制を整備した市町村数は148、平成20年度（2008年度）から農林水産省において始められた有機農業総合支援対策において、同年度、有機農業モデルタウンとして指定された地区の数は45となっている。
- 水質保全対策事業（一般型） … 平成6年度（1994年度）以降37地区で事業が実施されてきたが、第三次環境基本計画が策定された平成18年度（2006年度）以降については8地区で事業が実施され、うち7地区が平成20年度（2008年度）までに終了している。

- 家畜の糞尿等による水質汚濁（注Ⅲ－2－2）については、家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律（平成11年法律第120号）の規定に基づき、家畜排せつ物の処理・保管施設に係る農林水産大臣による管理基準の策定、利用促進に向けた農林水産大臣による基本方針の策定、都道府県による計画の策定等、家畜排せつ物の適正管理及び利用の促進に向けた取組が進められており、平成20年（2008年）12月時点で、管理基準対象農家57,327戸の99.9%が、管理基準に適合しています。

【 他の環境分野との関わり等 】

- 農地排水による水質汚濁に対する取組については、環境保全農業の推進による化学肥料・化学合成農薬の使用の低減により、自然界における適正な物質循環の確保等の促進にも繋がることから、「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」との関係も考慮していく必要があります（注Ⅲ－２－３）。
- 家畜の糞尿等による水質汚濁に対する取組については、家畜排せつ物の利用を促進することが、資源循環型畜産を含む環境との調和の取れた持続的な農畜生産の振興に寄与するものであることから、「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」との関係も考慮していく必要があります（注Ⅲ－２－３）。
- なお、「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」と関わる取組の推進に当たっては、各地域における窒素等の物質循環の実情を把握することが重要と考えられます。

③今後の政策に向けた提言

- ノンポイントソースによる水質汚濁は、点源としては特定できない、面源である汚濁水の発生源からの水質汚濁であるということから、技術的に、その原因を、具体的かつ網羅的に把握することが難しく、その対策が十分なものであるか否かについて、容易に判断することはできません。
しかしながら、ノンポイントソースによる水質汚濁への対応は、ポイントソースによる水質汚濁への対応と同様、極めて重要であり、当面、「湖沼」については、湖沼法に基づく流出水対策地区において、また、「閉鎖性海域」については水質汚濁防止法に基づく指定地域において、適正な施肥の推進や農薬の散布、家畜排せつ物の適正な管理等閉鎖性水域へ流入する汚濁負荷量の低減に一定の効果が見込まれる対策について、取組の実施状況を把握し、必要な改善を図っていくべきです。また、水路、流入河川等の閉鎖性水域流入地点等でモニタリングを実施することによるノンポイントソース起源の水質汚濁の改善状況の把握や、排出源を管理する関係者へのノンポイント対策の啓発を継続的に進めていくべきです。

【第1回点検後フォローアップ事項】

重点調査事項②：閉鎖性水域における環境改善のための取組

水質の改善がなかなか見られず、水域によっては水生生物等の生育・生息に障害を生じている閉鎖性水域について、流域全体を視野に入れつつ、その環境を改善する観点から、

- ・ 山間部、農村・都市郊外部、都市部における施策の総合的、重点的な推進
- ・ 里海の創生等を踏まえた施策の展開、第一次産業を生かした地域づくりの推進等

について、調査を実施しました。

①第1回点検における指摘内容

- 閉鎖性水域における環境改善については、個別の水質改善のための施策が展開され、活動が強化されたことから、一定の効果はあらわれてはいますが、湖沼、内湾等の閉鎖性水域においては、流域からの負荷が流入・滞留しやすく、内部生産や底質からの溶出と相まって、水質の改善がなかなか進んでおらず、各施策に係る活動及び各施策の連携を強化する必要があります。

今後とも引き続き閉鎖性水域における環境改善について、各省間の連携を更に強化しながら、流域全体を視野に入れて、山間部、農村・都市郊外部、都市部における施策の総合的、重点的な推進を図ることが必要です。

- その上で、このような総合的、重点的な施策の推進を図るに当たっては、21世紀環境立国戦略にも掲げられているように、里海の創生等を踏まえた施策の展開が必要であり、ハードの整備にとどまらず、コミュニティの活性化まで視野を広げ、第一次産業を生かした地域づくりを進めていくことが必要です。

②主な取組状況等

《山間部、農村・都市郊外部、都市部における施策の総合的、重点的な推進》

- 「閉鎖性水域における環境改善のための取組」についても、「湖沼」に係る取組と「閉鎖性海域」に係る取組とに分けて整理することができます。

「湖沼」については、湖沼法第4条の規定に基づき、都道府県知事は、指定湖沼が定められたときは、当該指定湖沼につき湖沼水質保全計画を定めなければならないこととされており、当該計画において、計画期間、湖沼の水質の保全に関する方針のほか、「湖沼の水質の保全に資する事業」に関する事、「湖沼の水質の保全のための規制その他の措置」に関する事等を定めることとされています。

第1回点検以降については、平成19年12月に、新たに八郎湖が指定湖沼として指定され、秋田県により湖沼水質保全計画が定められました。

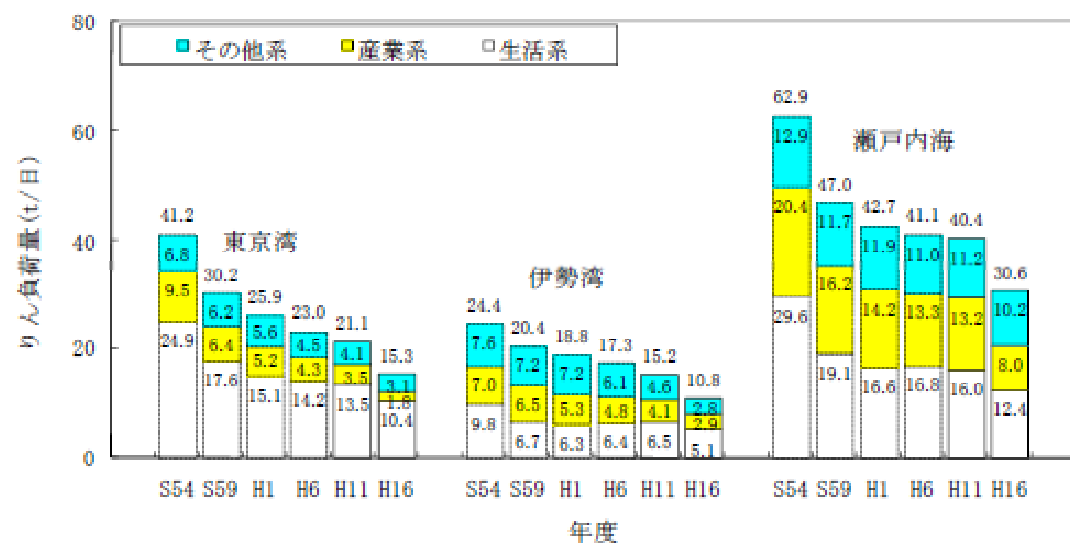
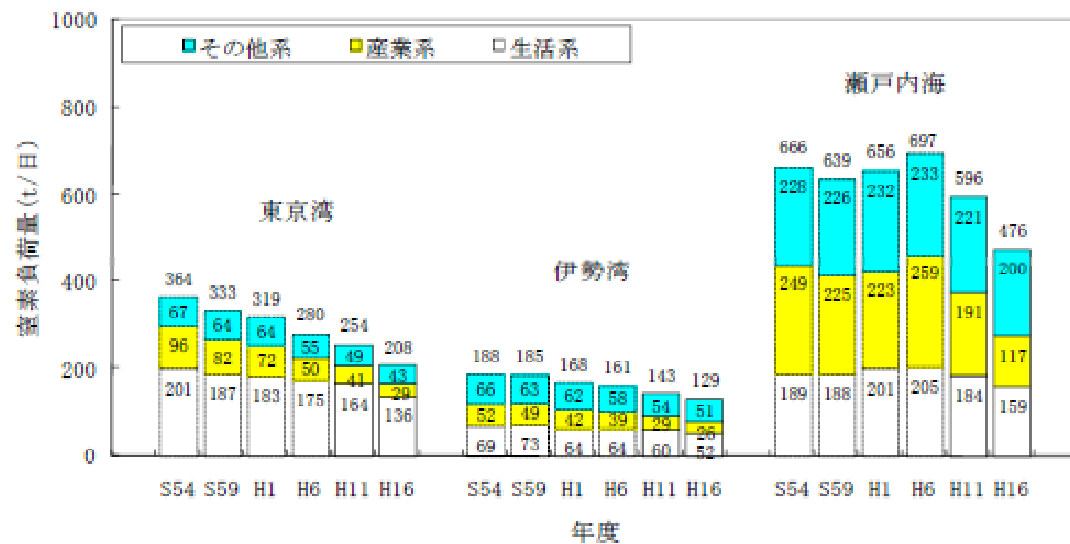
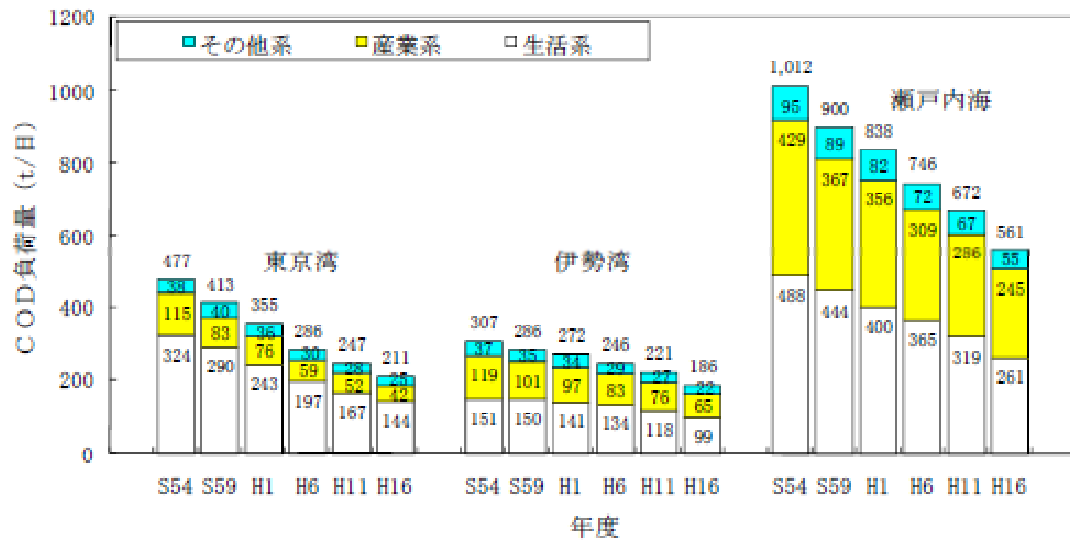
また、他の10の指定湖沼も含め、湖沼水質保全計画に定められた「事業」については、湖沼法第5条の規定に基づき、国、地方公共団体その他の者が実施するものとされており、第1回点検時以降についても、引き続き、下水道等の汚水処理施設、家畜排せつ物処理施設、廃棄物処理施設等の整備、湖沼、流入河川等の浄化対策事業等が実施されています。

「湖沼の水質の保全のための規制その他の措置」については、水濁法の規定に基づく排水基準、湖沼法第7条の規定に基づく湖沼特定事業場に対する汚濁負荷量の規制基準による工場・事業場の排水対策、生活排水対策、畜産排水対策、魚類養殖等に係る直接負荷対策、流出水対策等幅広い対策が各指定湖沼に係る同計画に定められており、第1回点検時以降についても、引き続き、同計画に基づき、関係機関が連携した対策が講じられています（別紙参照）。

なお、指定湖沼以外の水環境の悪化が著しい湖沼等についても、第二期水環境改善緊急行動計画（清流ルネッサンスII）（注III-2-4）等に基づき、第1回点検時以降、引き続き、流域内の関係者が一体となって水環境改善に資する施策が総合的・重点的に実施され、水質の改善及び水量の確保が図られています。

- 「閉鎖性海域」については、昭和54年（1979年）の制度創設以来、6次にわたり総量削減基本方針が策定（改訂）されてきており、平成18年（2006年）に策定された現行の第6次総量削減基本方針については、本年度（平成21年度（2009年度））が目標年度とされています。これまで、同方針に基づく総量削減は着実に実施されてきましたが、平成19年度（2007年）からは、総量削減について、別途、今後、30年程度の間目指すべき水環境の目標とその達成に向けたロードマップを明らかにする「閉鎖性海域中長期ビジョン」の策定に向けた検討が進められてきました。

また、次期水質総量削減方針の策定に際し、生活排水対策のほか、ノンポイントソースによる負荷の削減といった諸施策を最適に実施し、汚染源別の削減目標量に反映することを目指し、本年度（平成21年度（2009年度））、「次期水質総量削減における汚濁負荷対策の最適化と新たな水環境指標の調査体制構築に向けた検討調査」が開始されています【再掲】。平成21年（2009年）2月には、環境大臣から中央環境審議会に対して、「第7次水質総量削減のあり方について」の諮問が行われたところであり、今後、中央環境審議会としても、当該検討調査のほか、「閉鎖性海域中長期ビジョン」も踏まえ、次期水質総量削減の実施に向けた検討を進めていくこととなります。



出典)発生負荷量管理等調査(環境省)及び関係都府県による推計結果

備考)点線の棒グラフは、関係都府県による推計値。

図 指定地域における汚濁負荷量の推移

- 「閉鎖性海域」については、東京湾、大阪湾等の水質改善に向け、関係各省、関係地方公共団体等が連携して水質改善のための行動計画を策定し、総合的な施策の推進が図られています（これまでに、東京湾再生行動計画、大阪湾再生行動計画、伊勢湾再生行動計画及び広島湾再生行動計画の4計画が策定されています。）。また、水域環境が悪化している漁港や利用効率の低下している漁場の生産力の回復や水産資源の生息場の環境改善に向け、水産資源の生息環境の保全・創造に資する水域環境保全創造事業等も実施されています（平成20年度（2008年度）は、全国の閉鎖性水域29地区において水域環境保全創造事業が実施されています。）。
- 以上に加え、平成17年（2005年）の下水道法（昭和33年法律第79号）の改正によって、下水道における窒素又は燐排出負荷量に係る高度処理共同負担制度が導入されています。この制度は、流域別下水道整備総合計画において終末処理場からの放流水に含まれる窒素又は燐の終末処理場ごとの削減目標量が定められた場合、他の地方公共団体の削減目標量の一部に相当する窒素又は燐の削減を肩代わりする地方公共団体は、肩代わりを受ける当該他の地方公共団体に高度処理に係る施設設置等の費用を負担させることができることとした制度です。国土交通省では、平成19年（2007年）5月に「高度処理共同負担制度に関するガイドラインと解説（案）」を策定し、この制度の普及及び活用の促進を図っています。

《里海の創生等を踏まえた施策の展開、第一次産業を生かした地域づくりの推進等》

- 里海の創生等を踏まえた施策の展開、第一次産業を生かした地域づくりの推進等については、環境省が、平成20年度（2008年度）より、地方公共団体が参画する海域環境の保全や海との共生に資する活動を対象としたモデル事業（里海創生支援モデル事業）を選定し、里海の創生支援を行うとともに、今後の新たな里海創生活動において事前に留意すべき事項、実施すべき取組、期待される効果等を収集・整理し、里海づくりマニュアルとしてとりまとめる事業を進めています。環境省では、平成22年度（2010年度）に同マニュアルを完成することを目指し、現在、里海創生支援、基礎情報収集等を行うとともに、マニュアル策定に向けた取りまとめ方針の策定等が行われています。

【 里海創生支援モデル事業 】

- 平成20年度選定事業（4事業）
 - ・ 七尾湾里海創生プロジェクト（七尾湾）
 - ・ 千種川河口干潟のアマモを活かした里海づくり（赤穂海岸（播磨灘））
 - ・ 地域連携による環境学習のあり方検討事業（スナメリとともにくらせる大村湾づくり）（大村湾）
 - ・ 豊前海・中津干潟のササヒビをいかした里海づくり（中津干潟（周防灘））

● 平成21年度選定事業（6事業）

- ・ 横浜市沿岸域の海辺の自然再生と新たな街づくり事業（横浜市海の公園）
- ・ 七尾湾里海創生プロジェクト（七尾湾）
- ・ 英虞湾いきもの調査隊事業（英虞湾）
- ・ 阿蘇海環境づくり協働事業（阿蘇海）
- ・ 赤穂海岸及び相生湾における自然再生を中心とした里海づくり事業（赤穂海岸及び相生湾）
- ・ 有明海・山から海まで流域一体里海づくりモデル事業（有明海佐賀県海岸）

【 他の環境分野との関わり等 】

- 里海の創生等を踏まえた施策の展開、第一次産業を生かした地域づくりの推進等については、例えば、瀬戸内海に「瀬戸内海国立公園」が指定されているように、生物多様性の保全・再生及びその持続的な利用とも深く関わることから、「生物多様性の保全のための取組」との関係も考慮していく必要があります。

③今後の政策に向けた提言

- 関係各省や関係地方公共団体との連携をより一層強化して、「閉鎖性水域における環境改善のための取組」を進めるべきです。
- 湖沼及び閉鎖性海域においては、今後の対策をより効果的に実施するために、底泥からの溶出や内部生産を含めた汚濁メカニズムの解明を進めるとともに、下水道等の污水处理施設、家畜排せつ物処理施設、廃棄物処理施設等の整備、流入河川、湖沼、海域等に対する浄化対策事業等を、流域内の関係主体が連携し総合的に推進していくべきです。
- 農林畜産分野においては、持続的な農業生産方式の導入、家畜排せつ物の適正な管理をより一層進めていくべきです。
- 下水道における窒素又は磷排出負荷量に係る高度処理共同負担制度の活用も含めて、今後、高度処理に係る人口普及率の向上を図っていくべきです。
- 環境の状況を把握するための指標については、現在用いられているCOD等について見直しを行い、新たな指標の採用についても検討を進めるべきです。

【第1回点検後フォローアップ事項】

重点調査事項③：流域における水循環改善のための取組

流域全体を捉えて、いわば「流れの視点」から環境保全上健全な水循環の構築に向けた取組を推進する観点から、

- ・ 流域全体をとらえた環境保全上健全な水循環の構築に向けた、環境保全、国土保全、林業・農業、都市づくり等の取組に係る連携・協力の推進
- ・ 水循環改善のための取組の評価（森林施業管理の水源涵養効果の科学的定量的な評価に向けた検討等）
- ・ 気候変動による、海面上昇、降雨量の状況の変化等を考慮した取組について、調査を実施しました。

①第1回点検における指摘内容

- 個別の施策は展開され活動が強化されていますが、環境保全上健全な水循環の構築に向け、環境保全、国土保全、林業・農業、都市づくりなど様々な関連する施策の取組に当たっては、これまでの施策相互の連携や協力をさらに推進し、流れの視点を持って各省が協力しながら、雨として降ってくるものが取水され、利用された後污水处理を経て最終的に海へ流れ出すまでの流域全体をとらえて、環境保全上健全な水循環の構築に向けた取組を推進するため、より一層、総合的かつ統合的な取組を着実に行うことが必要です。
- また、このような取組を着実に実施するためには、各取組についてもしっかりと評価する必要があります。例えば、各種の森林の施業や管理については、それぞれが水源涵養にどれほど寄与するものなのか、科学的定量的な評価が十分とは言えません。森林の水源涵養等を目的とする山間部での取組の状況を評価する上でも、今後の検討が必要と言えます。
- さらに、これらの取組と併せて、IPCCの報告書に記載されているように、さらに気候変動による海面上昇、豪雨や台風の激化が想定されており、温暖化に伴う気候変動の一環としての降雨量の状況の変化等も考慮に入れた取組が求められます。その際には、従来への対応方策等も見直しが必要になる場合も考えられます。

②主な取組状況等

- 健全な水循環系の構築に関する取組については、情報交換及び意見交換、調査・研究の実施並びに施策相互の連携・協力を進め、全体としてより総合的な効果を発揮することとするため、従前より、当該取組を行っている関係各省（厚生労働省、農林水

産省、経済産業省、国土交通省及び環境省)を構成員とする「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」が設けられています。この他、平成21年(2009年)1月には、我が国の水資源の確保、世界の水危機解決への貢献等、国内外の水に関する問題に関し、情報交換、意見交換を行い、連携を図るため、関係府省(内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省)を構成員とする「水問題に関する関係省庁連絡会」が設けられています。

- 個々の取組についてみると、山間部については、森林の整備・保全の推進等による水源涵養、農村部については、農業集落排水事業、耕作放棄地の再生・利用等による水質保全及び水源涵養、都市郊外部及び都市部については、再生水の利用及び雨水貯留浸透の促進、公害防止ガイドライン(事業者が公害防止に関する環境管理体制を構築する際、参考となる行動指針を示した報告書)の普及啓発等、地下水等については、地下水管理に係る手引きの作成・普及、湧水の保全・復活活動の支援等、上流から下流に至るそれぞれの地域の特性に応じた様々な取組が、引き続き、着実に実施されています。
- 各種の森林施業による水源涵養効果の定量的評価については、雨の降り方、地形、地質など流域の様々な要因に影響されるため、事例の収集が重要であり、農林水産省においては、森林水文観測等を強化しています。

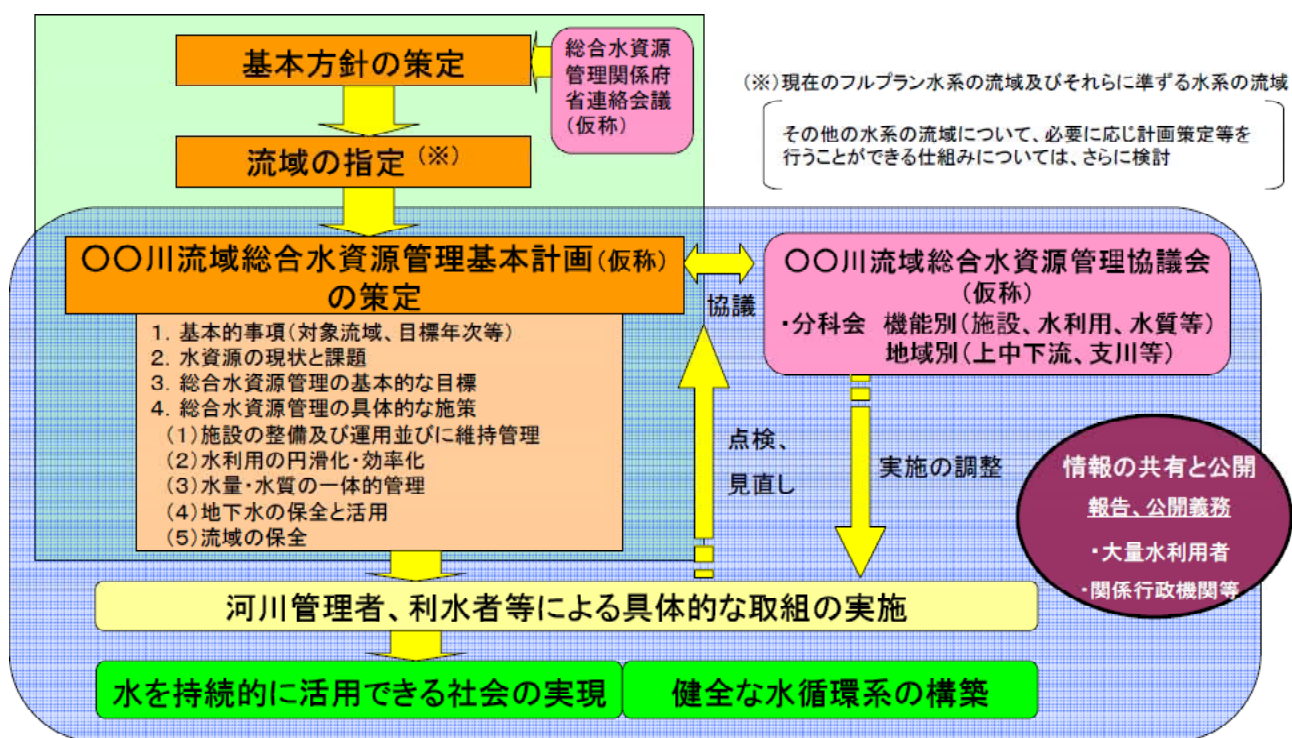
< 参考 > 各施策について定量的に把握できる実績の例

- 森林の整備・保全の推進等 … 保安林面積は、平成18年度(2006年度)末で1,176万ha、平成19年度(2007年度)末で1,188万haとなっている。間伐は、従来の35万haの水準に対し、平成19年度(2007年度)は52万haで実施されている。
- 農業集落排水事業 … 昭和58年度(1983年度)の制度化以来、平成19年度(2007年度)までに全国約5,000地区で農業集落排水施設が整備された。平成20年度は435箇所で開催されている。
- 湧水の保全・復活活動の支援等 … 平成19年度(2007年度)は4市(喜多方市、北杜市、入間市及び志布志市)、平成20年度(2008年度)は3市(日野市、蓮田市及び刈谷市)をモデル地域として、湧水等の調査及び湧水保全・復活活動の支援の在り方について、検討が行われている。

- 水資源分野については、水資源施設等の老朽化による機能低下リスクの増大、安全でおいしい水及び豊かな環境への要請、水系全体で見た施設配置・利用上の課題、水源地域をはじめとする流域の保全等の課題が顕在化しており、さらに地球温暖化への対応も求められています。このため、平成20年(2008年)10月、国土審議会水資源開

発分科会調査企画部会は「総合水資源管理について」（中間とりまとめ）をとりまとめています。ここでは、水を持続的に活用できる社会の実現と健全な水循環系の構築を目指し、水量と水質、平常時と緊急時、地表水と地下水・再生水、上・中・下流といった様々な観点から、様々な課題を包括的・一体的に捉えて水資源を総合的に管理する方策として、「総合水資源管理」を進めることが必要とされており、具体的には、流域において流域総合水資源管理協議会（仮称）を設置し、そこでの協議を通じて、流域単位でマスタープラン（流域総合水資源管理基本計画（仮称））を策定することが必要とされています。

総合水資源管理の体系



○ また、地球温暖化に伴う気候変化への対応という観点では、平成20年（2008年）6月、社会資本整備審議会が「水災害分野における地球温暖化に伴う気候変化への適応策のあり方について」（答申）を策定しており、ここでは、増大する台風・前線性の大雨や短時間強雨などの大雨に対し、河川での対応に加え、流域での対応を重層的に行うなど、水災害適応型社会の構築を目指すこととされています。また、環境省においては、平成21年度（2009年度）以降、気候変動による水質等への影響を解明し、適応策のあり方について検討を進めることとされています。

【 他の環境分野との関わり等 】

- 流域における水循環改善のための取組は、流域を含む河川、湖沼、海域等の空間における水生生物等の生育・生息環境の保全、さらには国土の生物多様性の保全と密接な関係を有することから、「生物多様性の保全のための取組」との関係も考慮していく必要があります。
- 水源涵養のための森林の整備・保全の推進等については、森林吸収源対策として、CO₂の吸収に貢献することから、「地球温暖化問題に対する取組」との関係も考慮していく必要があります。
- 下水道事業、農業集落排水事業等については、発生する汚泥について、石炭火力発電所用の燃料、レンガ等の材料、路盤材等としての活用のほか、堆肥化等も進められており、資源循環の取組にも繋がることから、「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」との関係も考慮していく必要があります。
- 総合水資源管理の推進は、地球温暖化に対する対応策として進められている取組でもあります。また、社会資本整備審議会でまとめられた「水災害分野における地球温暖化に伴う気候変化への適応策のあり方について」（答申）に掲げられた取組や、気候変動による水質等への影響の解明、適応策のあり方についての環境省における検討も、地球温暖化対策の一環です。このため、これらの取組は「地球温暖化問題に対する取組」との関係も考慮していく必要があります。

また、気候の変化により、河川の流況や土砂・栄養塩類等の物質の流出が変化することが予想され、気候の変化に伴う流域や沿岸域の環境の変化等による生物の生育・生息環境や生物種への影響、気温上昇等による水質等への影響について十分にモニタリングを行いながら取組を進めることが重要であるという観点から、「生物多様性の保全のための取組」との関係も考慮していく必要があります。

③今後の政策に向けた提言

- 今後、流域全体をとらえた環境保全上健全な水循環の構築に向けた、環境保全、国土保全、林業・農業、都市づくり等の取組を進めるためには、「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」や、本年設けられた「水問題に関する関係省庁連絡会議」等、関係府省が連携を図るための会議を積極的に活用していくべきです。また、各府省間の連携のみならず、地域単位で、地方支分部局、地方公共団体等を含めた連携を進めるべきです。

- 環境保全上健全な水循環の確保には、国、地方公共団体のほか、流域住民、事業者、民間団体等の協力も重要です。流域ごとに、地方公共団体が連携し、国の機関や関係主体と協力しながら、地域として主体性を持ち、問題点を認識し、それぞれの立場による意見の相違を克服し、人間社会の営みと環境の保全に果たす水の機能が適切なバランスの下に確保された望ましい水循環の姿を共有するとともに、水循環利用等に対する意識の共有を図り、官民連携の協力のもと環境保全上健全な水循環の確保のための具体的な取組を実践するべきです。
- 水源地域は水源の保全に重要な役割を果たしているため、世界的な水資源の需給状況等も勘案しながら、引き続き、関係府省が連携して適切に保全する取組を推進するべきです。
- 地球温暖化への対応という観点では、増大する台風・前線性の大雨や短時間強雨などの大雨に対し、河川での対応に加え、流域での対応を重層的に行うなど、水災害適応型社会の構築を目指すことが、今後、益々重要となり、具体的な対策について検討を進めていくべきです。また、温暖化による水質への影響等についての解明や、雨の降り方の変化、少雪化等に伴い生じる渇水への対応も進めるべきです。
- 下水処理の過程で発生する下水汚泥の燃料化や燐、レアメタル等の希少資源の回収・再資源化は、地球温暖化対策や、資源循環等の観点でも重要であるため、今後、一層推進していくべきです。
- 再生水の利用及び雨水貯留浸透については、健全な水循環の構築に資するものであり、計画的に取組を推進していくべきです。
- 地下水については、いったん汚染されると回復が困難であることから、汚染を未然に防止する取組を一層推進していくべきです。